

La evolución del ordenamiento jurídico español entre 1977 y 2017

José María López Jiménez

Resumen: En este artículo se analizan los principales cambios del ordenamiento jurídico español en el periodo de referencia. La aprobación de la Constitución y la adhesión a la Unión Europea han marcado estos años en los que la normalidad democrática ha regresado a nuestro país.

Palabras clave: Ordenamiento jurídico; Constitución; Unión Europea; normalidad democrática; 1977-2017.

Códigos JEL: K00; K40.

Si la convergencia política, social y económica de nuestro país con Europa y con el resto del mundo avanzado es indiscutible, el marco jurídico no hay sido ajeno a esta evolución.

El punto de partida de este proceso es, obviamente, la Constitución española de 1978, aunque sería injusto no tener presente una concisa ley, de apenas cinco artículos, aprobada un 4 de enero de 1977 por las Cortes del anterior régimen, en la que se contuvo, en lo esencial, la semilla del posterior desarrollo constitucional: democracia, monarquía, parlamentarismo, supremacía de la ley como expresión de la voluntad soberana del pueblo, inviolabilidad de los derechos fundamentales de la persona y necesario respeto de los mismos por todos los órganos del Estado.

Nos referimos a la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, cuyo proyecto fue sometido a referéndum en el mes de diciembre anterior, resultando apoyado abrumadoramente por el pueblo español.

Los principios constitucionales anticipados por la Ley para la Reforma Política nos parecen, vistos desde los últimos años del primer cuarto del siglo XXI, tan naturales como el aire que respiramos, pero solo quienes vivieron bajo la Dictadura, más allá de la mejora económica de sus años postreros, son capaces de valorarlos en todo su alcance. Curiosamente, una parte sustancial de los españoles más jóvenes, quienes, mayoritariamente, han vivido en la libertad, el consumo y la opulencia, son los que más críticos se muestran con el marco de convivencia instaurado en 1977 y 1978...

Dado el carácter de “norma de normas” de la Constitución, el ordenamiento jurídico existente en el momento de su aprobación debió ser depurado de disposiciones normativas contrarias a los nuevos patrones políticos y a los valores constitucionales (libertad, justicia, igualdad y pluralismo político), plenamente vinculantes desde el punto de vista jurídico tanto para los ciudadanos como para los poderes públicos.

Esta depuración se operó por la vía de la derogación expresa de las normas básicas del anterior régimen (los Principios del Movimiento Nacional, de 1958; el Fuero de los Españoles, de 1945; el del Trabajo, de 1938; la Ley Constitutiva de las Cortes, de 1942; la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 1947; la Ley Orgánica del Estado, de 1967; y la de Referéndum Nacional de 1945), y, con carácter general, de cuantas disposiciones se opusieran a lo establecido en la Constitución.

No obstante, “la transición jurídica”, al igual que la política, fue ordenada y no tuvo lugar de la noche al día. Por ejemplo, la democrática Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se aprobó en 1992, dejando sin efecto leyes de los años 1957 y 1958; el Código Penal de la democracia se aprobó en 1995, sustituyendo al de 1973.

Ahora bien, se debe aclarar que no todas las leyes de los años de la Dictadura perdieron su vigencia (por ejemplo, entre otras muchas, aún hoy siguen en vigor por su buena factura técnica la Ley Hipotecaria, de 1946, la Ley de Expropiación Forzosa, de 1954, o la Ley sobre Hipoteca Mobiliaria y Prenda sin Desplazamiento, también de 1954).

Dos casos singulares son, a nuestro parecer, el de las vigentes Ley 14/1966, de 18 de marzo, de Prensa e Imprenta, y el del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo —este, de los años de la Transición—, que, aunque inciden en el ejercicio de derechos fundamentales proclamados por la Constitución como son los de información y huelga, respectivamente, no se han actualizado en este periodo de libertad.

Igualmente se debe precisar que no todo el marco jurídico del comienzo de la democracia trajo origen de la Dictadura. Por ejemplo, normas de la relevancia del Código de Comercio (1885), el Código Civil (1889) o las Leyes de Enjuiciamiento Civil (1881) y Criminal (1882) se promulgaron en los gloriosos años de la codificación de nuestro Derecho, a finales del siglo XIX. Bien entrada la democracia, en el año 2000, se aprobó la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, aunque ni la norma procesal penal ni el Código de Comercio, tras varios intentos fallidos, han sido relevados formalmente.

Los citados códigos de Derecho privado sustantivo no aglutinan, empero, toda la regulación civil o mercantil, sino que, además de las modificaciones parciales de las que han sido objeto, se han visto completados, con el paso de los años, por las llamadas “normas especiales”, que han permitido que el ordenamiento legal dé respuesta adecuada a las necesidades de una sociedad moderna y dinámica como la española. Este sería el caso, por ejemplo, de las normas especiales sobre arrendamientos rústicos y urbanos, o el de las de protección de consumidores o defensa de la competencia.

A todo esto hay que añadir que con la Constitución de 1978 cobró carta de naturaleza el llamado Estado compuesto o complejo, en el que las comunidades autónomas participan con el Estado del poder político. Exponente del ejercicio del derecho a la autonomía es la facultad de promulgar leyes por los parlamentos autonómicos, las cuales no están subordinadas a las procedentes del Estado, sino que ambas se interrelacionan en virtud del principio de competencia, con arreglo al reparto competencial trazado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, los cuales conforman el llamado bloque de constitucionalidad¹.

Lo anterior ha sido el origen de que el ordenamiento jurídico español se integre por un marco estatal al que se han añadido otros diecisiete sub-ordenamientos autonómicos (dejamos al margen a otras administraciones que no gozan de la posibilidad de dictar leyes, como las entidades locales).

Aunque las relaciones entre las disposiciones estatales y autonómicas —y de estas entre sí— debieran ser armónicas, esto no siempre ha ocurrido. Especialmente significativa ha sido la manifiesta fragmentación del mercado nacional, lo que ha perjudicado la productividad, la competitividad, el crecimiento económico y el empleo, a la que se ha tratado de dar reciente respuesta, con apoyo en la normativa europea, por medio de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, de 2013.

En los primeros años de andadura de la democracia resultó fundamental el esfuerzo desplegado por el Tribunal Constitucional al resolver los recursos de inconstitucionalidad formulados contra las leyes y las disposiciones con rango de ley contrarias a la Carta Magna, así como las cuestiones elevadas por los órganos judiciales (cuestiones de inconstitucionalidad) al considerar que una norma con rango de ley, aplicable al caso y de cuya validez dependiera el fallo del proceso judicial, pudiera ser contraria a la Constitución.

La función del Constitucional ha sido remarcable, igualmente, en los primeros años de democracia pero también a lo largo de todo este periodo, para resolver

las controversias suscitadas entre el Estado y las comunidades autónomas —y las de estas entre sí— al ejercer sus competencias (conflictos de competencia, tanto positivos —intención de ejercer la competencia discutida— como negativos —voluntad de no ejercerla—).

Tras este momento de choque inicial entre los respectivos marcos jurídicos de dos sistemas políticos tan antagónicos en cuanto a su legitimidad y valores, un segundo hito radicalmente transformador del Derecho español se dio con la incorporación de nuestro país a las entonces llamadas Comunidades Europeas (hoy, Unión Europea), que se hizo efectiva el 1 de enero de 1986. El 12 de junio de 1985 España y Portugal firmaron el Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas, con lo que se ponía fin al proceso comenzado formalmente con la solicitud del Gobierno español al Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas el 26 de julio de 1977, bajo la presidencia de Adolfo Suárez. Las negociaciones para la adhesión se abrieron oficialmente el 5 de febrero de 1979 y fueron conducidas por los gobiernos de Calvo Sotelo, inicialmente, y de Felipe González, a continuación². La Constitución no dejó de escapar la ocasión para establecer mecanismos que facilitarían la integración de España en las Comunidades.

Un sistema jurídico plegado sobre sí mismo, abierto limitada y parcialmente, superada la primera fase de aislamiento y autarquía, al ordenamiento jurídico internacional a través de la formalización de tratados internacionales, quedó totalmente expuesto al ordenamiento jurídico europeo. Nuestro país quedó sujeto al llamado “acervo comunitario”, es decir, a los tratados constitutivos (Derecho originario), y a las disposiciones dictadas por las instituciones y autoridades europeas (Derecho derivado).

Desde el punto de vista de los “valores constitucionales” de la Unión (respeto a la dignidad humana y a los derechos humanos, libertad, democracia, igualdad y Estado de Derecho), cuya aceptación efectiva era y sigue siendo condición necesaria para la adhesión, la Constitución de 1978 fue dictada conforme a los estándares más avanzados de los textos constitucionales de esa época, luego no se presentó ningún tipo de inconveniente al respecto.

Nos parece oportuno mencionar un documento que suele pasar desapercibido, en la medida en que actualiza y aglutina el conjunto de derechos fundamentales, civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos y residentes de la Unión Europea, como es la “Carta de los Derechos Fundamentales” de la Unión, formalmente proclamada en Niza en diciembre de 2000 por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. La “Carta”, que tiene la misma validez jurídica que los tratados constitutivos, se convirtió en jurídicamente

¹ Domínguez Martínez, J.M. (dir.), “El escenario presupuestario de las administraciones públicas andaluzas”, Observatorio Económico de Andalucía, 2012, págs. 48 y 49.

² Tomado de “30 años de la firma: Tratado de Adhesión de España a la UE”, Parlamento Europeo, Oficina de Información en España, 11 de junio de 2015.

vinculante con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009.

Desde 1986, en consecuencia, una parte relevante del ordenamiento jurídico español deriva, directa o indirectamente, del Derecho europeo. En este sentido, el Derecho español no ha sido ajeno a las propias dificultades existenciales de la Unión Europea posteriores a la crisis económica comenzada en los años 2007 y 2008 (véase, para más detalle, el “Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europea de los Veintisiete en 2025”, Comisión Europea, 1 de marzo de 2017).

Desde la perspectiva jurídica, la necesidad, para que la Unión perdure, de lograr una mayor cercanía entre los 27 Estados miembros (excluido, por tanto, Reino Unido) se pretende lograr con un menor recurso a las directivas, que solo vinculan en cuanto a los resultados pretendidos y dan mayor margen de respuesta a los Estados, y un mayor uso de los reglamentos, que son la auténtica “ley europea” y vinculan directamente a los Estados y a sus ciudadanos sin necesidad de transposición. Por ejemplo, la nueva normativa de protección de datos de carácter personal que entra en vigor a mediados de 2018, tras una primera etapa en la que se empleó como fuente la directiva, adopta la forma de reglamento [Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016].

Este es un primer paso para afirmar la soberanía, ya sea directa o delegada por los Estados, de un nuevo sujeto político: el pueblo europeo, representado en el Parlamento europeo, y que, desde el punto de vista de la creación del Derecho, interactúa con otras instituciones de la Unión Europea como son el Consejo y la Comisión Europea, de perfil más gubernamental.

Tras estos dos hitos fundamentales —la aprobación de la Constitución de 1978 y la adhesión a la Unión Europea con efectos desde 1986—, con todas sus derivaciones, la evolución del Derecho español en las últimas décadas se ha correspondido con la propia de la sociedad democrática, plural y abierta a la que aquel debe servir.

Sí deseamos dejar constancia, brevemente, de algunas tendencias:

- El ritmo acelerado, en los últimos años, de la modificación del ordenamiento jurídico español, derivado, según los casos, del turno político (lo que se aprecia claramente en las leyes reguladoras del sistema educativo, por ejemplo), y de la creciente importancia del Derecho de la Unión Europea.

- En un entorno de crisis económica, la frecuencia con la que el poder ejecutivo, en circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad, ha dictado reales decretos-leyes, privando a las Cortes del necesario protagonismo en el proceso de iniciativa legislativa y de debate parlamentario.

- Relacionado con lo anterior, el debilitamiento del poder político ante presiones de naturaleza económica, lo que se aprecia, por ejemplo, en la modificación “expres” del artículo 135 de la Constitución en agosto de 2011, para asegurar el pago de la deuda y sus intereses a los tenedores de títulos emitidos por el Estado español.

- Una mayor implicación del poder judicial en la defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos, el cual, en ocasiones, podría estar asumiendo funciones “cuasilegislativas”, a pesar de que la jurisprudencia, según el Código Civil, complementará el ordenamiento jurídico pero no será fuente de Derecho.

Cuarenta años han pasado, por tanto, desde el comienzo del proceso de transformación de nuestro ordenamiento jurídico. El balance de conjunto, desde esta perspectiva y teniendo en cuenta el punto de partida, a pesar de la existencia de algunas sombras y espacios de mejora, es más que positivo: la democracia se ha asentado, el estado de Derecho, la seguridad jurídica y la división de poderes están consolidados y se respetan los derechos fundamentales.

Todo ello ha servido para que el Estado del Bienestar —con sus propios retos de cara al futuro— esté implantado, sustentado en la libertad ciudadana y en la generación de riqueza por el tejido profesional y empresarial, y para la satisfacción de las demandas de modernización de la sociedad española.

Sin embargo, tanto el sistema político resultante de la Transición como la norma jurídica que lo vertebra, que es la Carta Magna, generan desafección y no colman todas necesidades de parte de la ciudadanía, por lo que se vislumbra un proceso de reforma constitucional que podría ir más allá de la mera revisión técnica de mejora. Creemos que el castigo para nuestra “ley de leyes”, que nos ha dado cuarenta años ininterrumpidos de paz, podría ser más que excesivo.

